Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/275

12. 04. 77

Sachgebiet 230

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Schneider, Dr. Jahn (Münster), Dr. Möller, Frau Pack, Hösl, Dr. Jobst, Kiechle, Prangenberg, Dr. van Aerssen, Niegel und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 8/204 –

Überprüfung der Raumordnungspolitik

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – RS III – 165 001/11 – hat mit Schreiben vom 6. April 1977 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung begrüßt die umfangreiche Stellungnahme der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zur Raumordnungspolitik. Sie unterstreicht die Feststellung der Kommission, daß die Raumordnungspolitik „in industrialisierten Gesellschaften mit ihrer intensiven und vielfältigen Nutzung des Raumes und der Natur zunehmend existenzentscheidend wird". Aus diesem Grunde beschäftigt sich die Bundesregierung seit Verabschiedung des 1. Bundesraumordnungsprogramms Anfang 1975 intensiv mit der Prognose und Folgerungen veränderter ökonomischer und demographischer Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur.

Parallel dazu verfolgt die Bundesregierung mit Interesse die seit Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms einsetzende Diskussion im Bereich der Wissenschaft, in welcher Weise die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland weiterzuentwickeln sei. Diese Diskussion verläuft keineswegs einheitlich. Verschiedene Wissenschaftler und die wissenschaftlichen Gremien kommen in dieser Frage zu verschiedenen Antworten. Das ist natürlich.

So hat der Beirat für Raumordnung im Juni letzten Jahres Empfehlungen hierzu verabschiedet, die sich von denen der Kom-

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

mission wie auch von Ergebnissen aus dem Mittelfristigen Forschungsprogramm „Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau unterscheiden.

Es ist unstreitig, daß die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung zwar wertvolle Erkenntnisquellen für die Politik darstellen können; sie ersetzen sie aber nicht. Deshalb wird die Bundesregierung bei der Fortentwicklung ihrer Raumordnungspolitik alle wissenschaftlichen Vorschläge, die auf einer fundierten Analyse aufbauen und die von den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten unseres föderativen Staates ausgehen, in ihre Überlegungen einbeziehen.

Vorschläge, die auf eine zentralistische Raumordnungspolitik hinauslaufen, sind nicht verfassungskonform und werden von der Bundesregierung abgelehnt. Demgegenüber enthält das Bundesraumordnungsprogramm als der räumliche Orientierungsrahmen eines föderativen Staates wesentliche Koordinierungselemente für die Träger der Fachplanungen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene; dazu gehören: in zeitlicher Hinsicht die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzprognose, die zur Ermittlung von Problemräumen der Bevölkerungsverteilung führt; in sachlicher Hinsicht die Ausweisung erwerbs- und infrastrukturschwacher Räume zur Differenzierung der raumwirksamen Maßnahmen. Deshalb kann von einem angeblichen Scheitern der bisherigen raumordnungspolitischen Bemühungen der Bundesregierung nicht die Rede sein.

Die Bundesregierung sieht das Schwergewicht der künftigen Raumordnungspolitik darin, zur Verbesserung und Präzisierung der Koordinierungselemente des Bundesraumordnungsprogramms gemeinsam mit den Ländern beizutragen. Sie befindet sich hierin in voller Übereinstimmung mit allen Fraktionen im Deutschen Bundestag, wie dies in dem einstimmigen Beschluß des Deutschen Bundestages (vgl. Drucksache 7/4786) vom 7. Mai 1976 zum Ausdruck kommt.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die in dem Gutachten getroffene Analyse ihrer bisherigen Raumordnungspolitik?

Die im Gutachten enthaltene Analyse der Raumsituation deckt sich teilweise mit den entsprechenden Darstellungen im Bundesraumordnungsprogramm und in den Raumordnungsberichten der Bundesregierung. Die Analyse kann allerdings nicht einfach im Sinne einer Erfolgskontrolle der Raumordnungspolitik interpretiert werden, zumal auch die Kommission selbst die von ihr hierbei angewandte Methode des Vergleichs von Bundesländern oder anderer großräumiger Gebiete für „problematisch" hält. Schon gar nicht kann eine so entstandene Analyse als Grundlage für weitreichende politische Richtungsänderungen dienen wie sie etwa die Vorstellung enthält, periphere ländliche Räume aus ihrer wirtschafts- und infrastrukturellen Förderung zu entlassen.

Darüber hinaus legt die Kommission bei der Infrastrukturanalyse Räume unterschiedlicher Ausstattungsniveaus für die Defizitermittlung zugrunde. Damit wird bereits der Analyse die später abzuleitende Konzeption einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung unterlegt. Diese Konzeption steht im übrigen auch im Widerspruch zu den Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, der ein flächendeckendes Versorgungsniveau mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge und ausreichend differenzierte regionale Arbeitsmärkte für unabdingbar hält.

2. Sieht sich die Bundesregierung durch das Gutachten veranlaßt, ihre bisherige Raumordnungspolitik grundsätzlich zu überprüfen?

Es ist ein Grundprinzip verantwortlicher Regierungstätigkeit, regelmäßig die Gültigkeit politischer Zielsetzungen und der zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente zu überprüfen.

Dies geschieht auch im vorliegenden Fall – nicht zuletzt im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen, die etwa durch rückläufige Einwohnerzahlen und ein gedämpftes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet sind. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Beirats für Raumordnung kommt die Bundesregierung zu der Auffassung, daß die Fortschreibung des bestehenden Bundesraumordnungsprogramms ausreichenden Spielraum für Änderungen bietet, die sich bei einzelnen Instrumenten zur Beeinflussung der Raum- und Siedlungsstruktur ergeben können.

Das Ziel der Raumordnungspolitik, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland zu sichern, hat für die Bundesregierung nach wie vor Gültigkeit.

3. Welche weiteren Konsequenzen wird die Bundesregierung aus dem Gutachten ziehen, um die festgestellten inhaltlichen und konzeptionellen Mängel ihrer bisherigen Raumordnungspolitik zu beseitigen?

5. Bis wann ist die Bundesregierung bereit, das Bundesraumordnungsprogramm fortzuschreiben, und welche Möglichkeiten sieht sie, das Raumordnungsprogramm dabei in ein Entwicklungsprogramm des Bundes fortzuentwickeln?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 3 und 5 zusammenfassend beantwortet.

Auf der Grundlage ihres wissenschaftlichen Vorverständnisses interpretiert die Kommission „Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungsplanung". Im Lichte dieses theoretischen Anspruchs erkennt sie dann inhaltliche und konzeptionelle Mängel der Raumordnungspolitik des Bundes und macht Vorschläge zu ihrer Verbesserung, die insgesamt auf ein Entwicklungsprogramm des Bundes hinauslaufen. Ganz abgesehen von

der Frage der praktischen Durchführbarkeit einer solchen Vorstellung entspricht sie der verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland in keiner Weise. So kann die Bundesregierung der mit den Vorschlägen der Kommission verbundenen Kritik an verfassungsrechtlichen Grundlagen (Ressortprinzip nach Artikel 65 GG), der Kritik an der Freizügigkeit im Zusammenhang mit dem geltend gemachten Mangel an Instrumenten zur Steuerung der Wanderungen und der Kritik an der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht beipflichten.

Die Bundesregierung sieht vielmehr in dem von ihr und den Ländern getragenen Bundesraumordnungsprogramm den realistischen Ansatz zur Koordination und Steuerung der Raum- und Siedlungsstruktur in Bund und Ländern. Sie wird deshalb das Bundesraumordnungsprogramm schrittweise auf der Grundlage des Bundestagsbeschlusses vom 7. Mai 1976 fortschreiben. Dabei geht sie davon aus, daß die Bundesländer hierzu ihren konstruktiven Beitrag leisten.

Als ersten Schritt hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Raumordnungsprognose bis 1990 vorgelegt, mit deren Ergebnissen der Abschnitt II, 4 des Bundesraumordnungsprogramms (Entwicklungstendenzen der regionalen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverteilung) aktualisiert werden soll. Diese Prognose wird derzeit im Bereich des Bundes und der Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung erörtert.

Die Raumordnungsprognose 1990 und die weitere schrittweise Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms setzt für die Fachplanungen von Bund und Ländern und für die Aufstellung ihrer Investitions- und Finanzplanungen zeitlich, sachlich und räumlich differenzierte Orientierungspunkte für die regionale Verteilung der Mittel nach einem einheitlichen räumlichen Koordinierungsrahmen. Die Bundesregierung gibt diesem verfassungsgemäßen Konzept des kooperativen Vollzugs des Bundesraumordnungsprogramms den Vorzug gegenüber einem Entwicklungsprogramm des Bundes, das – wie die Erfahrung zeigt – bald an praktische und rechtliche Grenzen stößt.

4. Teilt die Bundesregierung die von der Mehrheit der Gutachter vertretene Auffassung, die Raumordnungspolitik zwischen den einzelnen Ressorts besser aufeinander abzustimmen?

Die Bundesregierung stellt fest, daß seit Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms im April 1975 die raumrelevanten Planungen und Maßnahmen des Bundes verstärkt koordiniert werden. Dabei sind insbesondere die Koordinierungsergebnisse im Bundesbereich (z. B. bei den Verkehrsinvestitionen und -planungen, der steuerlichen Gesetzgebung, der regionalen Wirtschaftspolitik sowie bei Standortentscheidungen für Bundesbehörden) zu nennen. Wenn die Kommission in diesem

Zusammenhang darauf hinweist, daß der für die Raumordnung zuständige Bundesminister in den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG nicht vertreten ist, übersieht sie, daß die raumordnungspolitischen Belange bei den jeweiligen vorbereitenden Abstimmungsgesprächen zur Geltung kommen.

Die Bundesregierung wird diesen vom Raumordnungsgesetz vorgezeichneten Weg konsequent weitergehen. Sie geht davon aus, daß auch die Länder gleichermaßen auf die Anpassung ihrer raumwirksamen Planungen und Maßnahmen an die Zielaussagen des Bundesraumordnungsprogramms in eigener Verantwortung hinwirken.

6. Wodurch glaubt die Bundesregierung, bei ihrem langfristigen Investitionsprogramm die tragenden Ziele des Bundesraumordnungsprogramms berücksichtigt zu haben, insbesondere für Gebiete mit Schwächen in der Erwerbs- und Infrastruktur?

Bei dem Programm für Zukunftsinvestitionen ist im Hinblick auf die Regionalisierung der Mittel zu unterscheiden zwischen reiner Bundesfinanzierung und der Mischfinanzierung.

Bei der Bundesfinanzierung sind die tragenden Ziele des Bundesraumordnungsprogramms wie auch die Gebiete mit Schwächen in der Erwerbs- und Infrastruktur, insbesondere bei den Großprojekten des Verkehrs, berücksichtigt worden.

Bei der Mischfinanzierung obliegt nach der verfassungsrechtlichen Lage die Regionalisierung der Mittel allein den Ländern. In der für die Durchführung dieses Programms vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes gemäß Artikel 104 a Abs. 4 GG hat die Bundesregierung darauf hingewirkt, daß die Grundsätze und Ziele der Raumordnung von den Ländern bei der Programma fstellung beachtet werden.

7. Sieht sich die Bundesregierung durch das Gutachten veranlaßt, die derzeitigen Gebietsabgrenzungen des Bundesraumordnungsprogramms unter funktionalräumlichen Gesichtspunkten zu überprüfen und neu festzulegen?

Räumliches Raster des Bundesraumordnungsprogramms sind die 38 Gebietseinheiten. Sie sind nach funktionalräumlichen Gesichtspunkten abgegrenzt (vgl. Bundesraumordnungsprogramm Abschnitt II, 1). Die Abgrenzung ist allerdings das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Bund und Ländern. So sind Abweichungen vom Prinzip vor allem an süddeutschen Landesgrenzen festzustellen. Auf die sich daraus ergebenden Probleme hat die Bundesregierung schon im Raumordnungsbericht 1974 hingewiesen (vgl. Drucksache 7/3582, Seite 106). Diese Gebietseinheiten werden im Einvernehmen mit den Ländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung fortgeschrieben.

In der oben genannten Raumordnungsprognose des Bundes sind übrigens die 38 Gebietseinheiten an die neuen Kreisgrenzen und – soweit erforderlich – an die Grenzen der Planungsregionen der Länder angepaßt worden.

8. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, ein einheitliches gebietliches Gliederungssystem für alle raumwirksamen Planungen und Entscheidungen zu schaffen?

Die Bundesregierung ist bemüht, ein einheitliches gebietliches Gliederungssystem für alle raumwirksamen Planungen und Entscheidungen dergestalt zu schaffen, daß sich die Regionen der Fachplanungen in den Außengrenzen nach Möglichkeit mit den Grenzen der Gebietseinheiten und der Planungsregionen der Länder decken. Die Bundesregierung hat diesen Gesichtspunkt bereits 1976/1977 bei der Neuabgrenzung der Prognoseräume der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und der statistischen Raumeinheiten des Bundesministers für Verkehr berücksichtigt.

Ein einheitliches gebietliches Gliederungssystem ist unter dem Begriff „Stufen der Raumeinheiten" Bestandteil des Arbeitsprogramms einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung.

9. Was wird die Bundesregierung unternehmen, daß künftig die „Verschwendung von Fördermitteln durch nicht abgestimmte Gebietskulissen" und durch „gegenläufige Förderung durch Verschiedene Ressorts" verhindert wird (Kapitel VI, Ziffer 43)?

Die Bundesregierung stimmt ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen seit Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes auch unter Raumordnungsgesichtspunkten ab. Das Bundesraumordnungsprogramm hat zur Erleichterung dieses Abstimmungsprozesses beigetragen. Die Auffassung der Kommission, daß nicht voll harmonisierte Gebietskulissen zu einer Verschwendung von Fördermitteln führen, ist nach dem derzeitigen Informationsstand nicht belegbar. Die Bundesregierung geht aber davon aus, daß durch die angestrebte Harmonisierung der verschiedenen Fördergebietskulissen in Verbindung mit einer Verbesserung des raumordnerischen Analyse- und Prognoseinstrumentariums die Raumwirksamkeit öffentlicher Fördermittel besser beurteilt werden kann.

10. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung der Gutachter, daß bei dem „aktuellen volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft die Nebenfunktion der Landwirtschaft, nämlich die Erhaltung und Sicherung der Kulturlandschaft sowie die Pflege der Erholungsgebiete, immer bedeutsamer wird und in vielen Regionen vermutlich schon wichtiger ist als die Produktion von Nahrungsmitteln" (Kapitel VI, Ziffer 101)?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, daß die Nebenfunktion der Landwirtschaft – Sicherung der Kulturlandschaft sowie Pflege der Erholungsgebiete – zunehmend an Bedeutung gewinnt. Sie teilt jedoch nicht die Auffassung der Gutachter, daß es in der Bundesrepublik viele Regionen gibt, in denen diese Nebenfunktion bereits wichtiger ist als die Produktion von Nahrungsmitteln. Diese großräumige Aussage wird den Gegebenheiten nicht gerecht. Bei kleinräumiger Betrachtungsweise gibt es jedoch solche Flächen. Daher wendet die Bundesregierung bereits seit dem 1. Oktober 1974 die EG-Richtlinie für die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten mit dem vorrangigen Ziel der Landschaftserhaltung an. Im Rahmen dieser Richtlinie wurden allein für die Ausgleichszulage 1975 von Bund und Ländern rd. 103 Mill. DM zu diesem Zweck aufgewendet (s. Bericht der Bundesregierung an den Haushalts- sowie den Ernährungsausschuß über die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten vom 15. Februar 1977).

11. Welche europapolitischen Initiativen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen, um die Raumordnung stärker als bisher auf der EG-Ebene zu koordinieren?

Die Bundesregierung ist seit Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes darum bemüht, die europäischen Partner für ein gemeinsames raumordnungspolitisches Handeln zu gewinnen. Dies geschieht in den bi- und trilateralen Raumordnungs- bzw. Regierungskommissionen sowie in der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz.

Da der Wirkungsbereich raumwirksamer Maßnahmen der EG vorwiegend auf den Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte konzentriert ist, bieten die Römischen Verträge für die darüber hinaus gehenden Raumordnungsaktivitäten bisher keine Grundlage. Die Initiativen der Bundesregierung für die 4. Europäische Konferenz der Raumordnungsminister 1978 in Wien zielen darauf ab, Ansätze für europäische Entwicklungsachsen und Metropolen und ihre Erschließungswirkung für den ländlichen Raum sowie für die Beurteilung der regionalen Entwicklungschancen von europäischen Regionen einzubringen.

12. Welche Änderungen des Raumordnungsgesetzes hält die Bundesregierung ggf. für notwendig, um die in dem Gutachten festgestellten Schwachstellen der bisherigen Raumordnungspolitik zu beseitigen und die Ziele und Grundsätze der Raumordnungspolitik zu präzisieren?

Das Raumordnungsgesetz brachte 1965 die erste gesetzliche Absicherung der Raumordnungspolitik des Bundes und ordnete rahmenrechtlich das Landesplanungsrecht. Es wirkte sich initiierend in der Landesplanungsgesetzgebung der Länder aus. Die Entwicklung im Landesbereich hat inzwischen wiederholt zu weitgehenden Novellierungen der Landesplanungsgesetze geführt.

Im Bereich des Bundes stellte das zwischen Bund und den Ländern erarbeitete Bundesraumordnungsprogramm einen weiteren wesentlichen Schritt dar, der über den formalen Inhalt des Raumordnungsgesetzes hinausführt.

Im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wird gegenwärtig eine Bestandsaufnahme des Raumordnungsrechts vorgenommen. Ziel und Zweck der Bestandsaufnahme ist es zu prüfen, ob und inwieweit das nunmehr bereits zwölf Jahre alte Raumordnungsgesetz den heutigen Anforderungen noch gerecht wird. Die gestellte Frage kann erst auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme entschieden werden.